RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.364/1
van 25 november 2015

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot invoering van de elektronische ecocheques en tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers ervan’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 58.364/1
du 25 novembre 2015

sur

un projet d’arrêté royal ‘introduisant les éco-chèques électroniques et fixant les conditions d’agrément et la procédure d’agrément pour les éditeurs’

‡LW-BAMPLAECF-FIDGEVT‡

Op 23 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 25 november 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot invoering van de elektronische ecocheques en tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers ervan'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 november 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht vanWouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 november 2015.

*

Le 23 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 25 novembre 2015, sur un projet d'arrêté royal 'introduisant les éco-chèques électroniques et fixant les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 12 novembre 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 novembre 2015.

*

‡LW-BAMPLAECF-FIDGEVT‡

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Artikel 1 van het om advies voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, naar het voorbeeld van de elektronische maaltijdcheque, de elektronische ecocheque in te voeren. Daartoe worden er een aantal wijzigingen aangebracht aan artikel 19*quater* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 'tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders'. Deze bepalingen treden in werking op 1 januari 2016.

Daarnaast strekt artikel 2 van het ontwerp ertoe de erkenningsvoorwaarden en de erkenningsprocedure voor de uitgevers van elektronische ecocheques vast te leggen. Daartoe wordt de regeling in het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 'tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers van maaltijdcheques in een elektronische vorm, tot uitvoering van artikelen 183 tot 185 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen' uitgebreid, zodanig dat dit besluit niet langer enkel van toepassing is op elektronische maaltijdcheques, maar voortaan ook op elektronische ecocheques. Deze bepalingen zullen in werking treden op de dag waarop het besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

2. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 23, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 'houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers', dat luidt als volgt:

> "Het begrip loon wordt bepaald bij artikel 2 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers. Evenwel kan de Koning het aldus bepaalde begrip, bij een in Ministerraad overlegd besluit, verruimen of beperken."

Deze bepaling biedt rechtsgrond voor de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de mate waarin de ecocheques, ongeacht hun vorm, al dan niet als loon worden beschouwd, met het oog op de berekening van de socialezekerheidsbijdragen. Daartoe kunnen ook de bepalingen worden gerekend die betrekking hebben op de invoering van ecocheques in ondernemingen, op de wijze van afgifte van die ecocheques aan de werknemers, alsook op de beperkingen van het gebruik van die cheques. Deze bepalingen regelen immers de wijze waarop in de verhouding tussen werkgevers en werknemers ecocheques kunnen worden toegekend in de plaats van loon. Indien de toegekende ecocheques niet aan die bepalingen voldoen, worden ze als loon beschouwd.

Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 184 en 185 van de wet van 30 december 2009 'houdende diverse bepalingen' alsook, wat de wijzigingen aangebracht aan artikel 16 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 betreft, in artikel 108 van de Grondwet gelezen in samenhang met de voornoemde bepalingen.

‡LW-BAMPLAECF-FIDGEVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. Het ontwerp bevat een regeling voor de erkenning van uitgevers van elektronische ecocheques, analoog met de bestaande regeling inzake de erkenning van uitgevers van elektronische maaltijdcheques.

Bij het tot stand komen van die regeling inzake de elektronische maaltijdcheques onderzocht de Raad van State, afdeling Wetgeving, in welke mate die regeling in overeenstemming kan worden geacht met de Europeesrechtelijke bepalingen op het vlak van vrij verkeer van diensten. In dat opzicht diende in het bijzonder te worden onderzocht of de regeling in overeenstemming kan worden geacht met de richtlijnen 2006/123/EG[1]en 2007/64/EG[2].[3]

De elektronische ecocheque laat aan de werknemer toe om via elektronische weg betalingstransacties uit te voeren "bij handelaars en dienstverleners die producten en diensten met een ecologisch karakter verkopen die zijn opgenomen in de lijst bij de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 98 gesloten in de Nationale Arbeidsraad". Net zoals in het vermelde advies 47.648/1 kan worden aangenomen dat de uitgifte van elektronische ecocheques op het eerste gezicht onder de uitzondering bedoeld in artikel 3, k), van richtlijn 2007/64/EG valt,[4] maar dat het aan het Hof van Justitie zal toekomen om uit te maken hoe ruim de draagwijdte is van de begrippen "binnen een beperkt netwerk van dienstverleners" en "voor een beperkte reeks goederen en diensten" uit de richtlijn.

Aanhef

4. Gelet op hetgeen over de rechtsgrond werd opgemerkt, moet het eerste lid van de aanhef van het ontwerp worden vervangen door een bepaling die verwijst naar artikel 108 van de Grondwet.

---

[1] Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 'betreffende de diensten op de interne markt'.

[2] Richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 'betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van richtlijn 97/5/EG'.

[3] Adv.RvS 47.648/1 van 14 januari 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 'tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers van maaltijdcheques in een elektronische vorm, tot uitvoering van artikelen 183 tot 185 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen'.

[4] Artikel 3, k), van richtlijn 2007/64/EG bepaalt dat die richtlijn niet van toepassing is op "diensten gebaseerd op instrumenten die kunnen worden gebruikt om, louter in de door de uitgevende instelling gebruikte bedrijfsgebouwen of uit hoofde van een handelsovereenkomst met de uitgevende instelling, hetzij binnen een beperkt netwerk van dienstverleners hetzij voor een beperkte reeks goederen en diensten, goederen en diensten te verkrijgen".

‡LW-BAMPLAECF-FIDGEVT‡

5. Volgens de richtlijnen inzake wetgevingstechniek is het niet zinvol om in de aanhef de artikelen, met eventuele vroegere wijzigingen, te vermelden van de regeling die wordt gewijzigd.[5] Het volstaat om het vierde lid van de aanhef van het ontwerp te redigeren als volgt:

"Gelet op het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders;".

Hoofdstuk 1

6. In de Franse tekst van het opschrift van hoofdstuk 1 van het ontwerp dienen de woorden "27 novembre 1969" te worden vervangen door de woorden "27 juin 1969".

Artikel 1

7. In de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp dienen de woorden *"en dernier lieu"* te worden weggelaten.

Artikel 1, 1°, van het ontwerp dient aan te vangen met de woorden "In de inleidende zin van § 2, worden".

Op het einde van artikel 1, 1°, 3° en 4°, van het ontwerp dienen de woorden "*de woorden*" telkens te worden geschrapt.

Artikel 2

8. Artikel 2, 4°, van het om advies voorgelegd ontwerp van besluit dient te worden herschreven als volgt:

"4° in artikel 2, 1°, worden de woorden ', ingevoegd bij het koninklijk besluit van 3 februari 1998 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 februari 2009' vervangen door de woorden 'en artikel 19*quater*, § 2, 2°, tweede lid, van hetzelfde besluit'."

De wetshistoriek van de artikelen waarnaar wordt verwezen dient hier immers niet te worden vermeld.

9. In artikel 2, 5°, van het ontwerp wordt verwezen naar de "handelaars en dienstverleners" die bepaalde producten en diensten verkopen. Omwille van de eenvormigheid verdient het aanbeveling gebruik te maken van de in het Wetboek van economisch recht gehanteerde terminologie. *In casu* kan het begrip "handelaars en dienstverleners" worden vervangen door het begrip "ondernemingen", zoals gedefinieerd in artikel I.1, 1°, van het bedoelde wetboek.

[5] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 30, formule F 3-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-BAMPLAECF-FIDGEVT‡

Artikel 4

10. De uitvoering van een besluit moet gewaarborgd blijven over de wisseling van ministers heen. De minister bevoegd voor de bij het besluit geregelde aangelegenheid moet op abstracte wijze aangewezen worden en niet individueel met vermelding van zijn bevoegdheden zoals ze voorkomen in zijn benoemingsbesluit[6]. Men schrijve derhalve:

"Art. 4. De minister bevoegd voor Werk, de minister bevoegd voor Economie, (…)."

*

[6] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 167.

‡LW-BAMPLAECF-FIDGEVT‡

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'article 1er du projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'introduire, à l'instar du titre-repas électronique, l'éco-chèque électronique. À cet effet, un certain nombre de modifications sont apportées à l'article 19*quater* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 'pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'. Ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2016.

Par ailleurs, l'article 2 du projet tend à fixer les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs d'éco-chèques électroniques. Le régime inscrit dans l'arrêté royal du 12 octobre 2010 'fixant les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs des titres-repas sous forme électronique, exécutant les articles 183 à 185 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses' est étendu à cet effet, de telle sorte que cet arrêté ne s'applique plus uniquement aux titres-repas électroniques, mais dorénavant également aux éco-chèques électroniques. Ces dispositions entreront en vigueur le jour de la publication de l'arrêté au Moniteur belge.

2. L'article 1er du projet trouve son fondement juridique dans l'article 23, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés', qui s'énonce comme suit :

> « La notion de rémunération est déterminée par l'article 2 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs. Toutefois, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, élargir ou restreindre la notion ainsi déterminée ».

Cette disposition procure un fondement juridique aux dispositions du projet qui concernent la mesure dans laquelle les éco-chèques, indépendamment de leur forme, sont ou non considérés comme une rémunération pour le calcul des cotisations de sécurité sociale. On peut également ranger parmi ces dispositions celles qui ont trait à l'instauration des éco-chèques dans les entreprises, aux modalités de leur délivrance aux travailleurs et aux restrictions à leur utilisation. Ces dispositions gouvernent en effet les modalités selon lesquelles, dans la relation entre les employeurs et les travailleurs, des éco-chèques peuvent être octroyés à la place d'une rémunération. Si les éco-chèques octroyés ne satisfont pas à ces dispositions, ils sont considérés comme une rémunération.

L'article 2 du projet trouve un fondement juridique dans les articles 184 et 185 de la loi du 30 décembre 2009 'portant des dispositions diverses' ainsi que, en ce qui concerne les modifications apportées à l'article 16 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010, dans l'article 108 de la Constitution, combiné avec les dispositions précitées.

‡LW-BAMPLAECF-FIDGEVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. Le projet règle l'agrément des éditeurs d'éco-chèques électroniques, par analogie avec le régime d'agrément existant des éditeurs de titres-repas électroniques.

Dans le cadre de l'élaboration de ce régime relatif aux titres-repas électroniques, le Conseil d'État, section de législation, a examiné dans quelle mesure celui-ci peut être réputé conforme aux dispositions du droit européen en matière de libre circulation des services. Dans cette optique, il convenait en particulier d'examiner si le régime peut être réputé conforme aux directive 2006/123/CE [1] et 2007/64/CE [2-3].

L'éco-chèque électronique permet au travailleur salarié d'effectuer des opérations de paiement par voie électronique « chez des commerçants et des prestataires de services qui vendent des produits et services à caractère écologique repris dans la liste annexée à la convention collective de travail n° 98 conclue au sein du Conseil national du travail ». Comme dans l'avis 47.648/1 précité, on peut admettre que l'émission d'éco-chèques électroniques relève à première vue de l'exception visée à l'article 3, k), de la directive 2007/64/CE [4], mais qu'il appartiendra à la Cour de justice de déterminer l'étendue de la portée des notions de « à l'intérieur d'un réseau limité de prestataires de services » et « pour un éventail limité de biens ou de services » figurant dans la directive.

Préambule

4. Compte tenu des observations formulées à propos du fondement juridique, on remplacera le premier alinéa du préambule du projet par une disposition visant l'article 108 de la Constitution.

[1] Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur'.

[2] Directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 'concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE'.

[3] Avis C.E. 47.648/1 du 14 janvier 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 octobre 2010 'fixant les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs des titres-repas sous forme électronique, exécutant les articles 183 à 185 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses'.

[4] L'article 3, k), de la directive 2007/64/CE dispose que cette directive ne s'applique pas aux « services fondés sur des instruments qui ne peuvent être utilisés, pour l'acquisition de biens ou de services, que dans les locaux utilisés par l'émetteur ou, dans le cadre d'un accord commercial avec l'émetteur, à l'intérieur d'un réseau limité de prestataires de services ou pour un éventail limité de biens ou de services ».

‡LW-BAMPLAECF-FIDGEVT‡

5. Conformément aux règles de légistique, il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les articles avec les modifications éventuellement subies antérieurement par l'acte qui est modifié [5]. Il suffit de rédiger le quatrième alinéa du préambule du projet comme suit :

« Vu l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ; ».

Chapitre 1er

6. Dans le texte français de l'intitulé du chapitre 1er du projet, les mots « 27 novembre 1969 » doivent être remplacés par les mots « 27 juin 1969 ».

Article 1er

7. Dans le texte français de la phrase liminaire de l'article 1er du projet, on omettra les mots *« en dernier lieu »*.

L'article 1er, 1°, du projet doit commencer par les mots « Dans la phrase introductive du § 2, les mots … ».

À la fin de l'article 1er, 1°, 3° et 4°, du projet, on supprimera chaque fois les mots *« les mots »*.

Article 2

8. On reformulera l'article 2, 4°, du projet d'arrêté soumis pour avis comme suit :

« 4° dans l'article 2, 1°, les mots 'inséré par l'arrêté royal du 3 février 1998 et modifié par l'arrêté royal du 13 février 2009' sont remplacés par les mots 'et l'article 19*quater*, § 2, 2°, alinéa 2, du même arrêté' ».

En effet, il n'y a pas lieu en l'occurrence de mentionner l'historique des articles auxquels il est fait référence.

9. L'article 2, 5°, du projet vise les « commerçants et prestataires de services » qui vendent certains produits et services. Dans un souci d'uniformité, il est recommandé d'employer la terminologie utilisée dans le Code de droit économique. En l'espèce, la notion de « commerçants et prestataires de services » peut être remplacée par la notion d'« entreprise », définie à l'article I.1, 1°, du code visé.

[5] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 30, formule F 3-3, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-BAMPLAECF-FIDGEVT‡

Article 4

10. L'exécution d'un arrêté doit être assurée au-delà des changements de ministres. Le ministre compétent dans la matière réglée par l'arrêté doit donc être désigné de façon abstraite et non individuellement en citant ses attributions, telles qu'elles figurent dans son arrêté de nomination [6]. On écrira dès lors :

« Art. 4. Le ministre qui a l'Emploi dans ses attributions, le ministre qui a l'Économie dans ses attributions, (...) ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[6] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 167.

‡LW-BAMPLAECF-FIDGEVT‡